

公共财政与“纳税人”范畴

——由政治权力向公共权力的转变

李延均

(厦门大学 财政系博士生, 福建 厦门 361005)

摘 要: 与公共财政体制相对应的是公共权力。建立公共财政体制必须在制度上确立“纳税人”范畴, 实现由政治权力向公共权力的转变。

关键词: 政治权力; 公共权力; 纳税人; 税收公共化

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-7408(2005)01-0031-03

自1998年确立公共财政体制目标以来, 我国财政体制改革已经取得了很大进展, 主要表现在财政的“越位”与“缺位”得到了一定的调整, 通过部门预算改革、国库集中收付和政府采购制度的建立, 以往财政工作中重收入轻支出的现象得到有效的改善。但是, 这只触及到原体制的表层, 观成熟市场经济国家的公共财政体制不难发现, 公共财政不只是一种与市场经济相适应的财政模式, 其运行还特别需要与之相适应的政治与行政体制, 换言之, 公共财政体制要求的不是任意类型的政府, 而是公共权力型的政府。诚然, 我国已明确提出了转变政府职能和依法行政, 并进行过多次政府机构改革, 但是还不能说目前我国的政治和行政体制已经与公共财政相适应, 以实观之, 目前我国的政府机构基本是政治权力型的, 由于对此点缺乏足够的认识, 通常将政治权力与公共权力的概念不加区别地混用, 在一般理论意义上这或许是概念之争, 但就建立公共财政体制的需要而言, 就不仅仅是一个概念问题, 而是有着重大的现实意义。

一、政治权力与公共权力之辨

(一) 权力属性的基本规定

政治权力(Political power)与公共权力(public power)无论在日常语汇中还是在理论研究中都是极易被当成同等的概念使用的, 这源于二者都反映了与之相对的私人权利的最大不同点, 即都是指由特定的社会组织(或其代表人)为实现某一既定目的, 对既定关系人(群)行使的强制权力。而“政治”与“公共”的含义本身也有相通性,

孙中山曾通俗地解释了政治:“政”是众人,“治”是管理, 政治就是管理众人的事。在现实中人们有时用“政治”与“公共”来从不同侧面反映权力的属性, 因此, 可以说政治权力与公共权力是存在很大重合的概念。但二者存在明显的不同。

政治权力这一概念突出的是权力主体对客体“治”的关系, 即对众人的管理权, 因而是一种由上而下的单向权力, 这种管理权很容易演变为专制、统治甚至压迫, 产生权力的滥用。

公共权力这一概念突出的是权力主体与客体间“公”的关系, 即这一权力是众人赋予的, 因而权力必须为众人服务, 也必须受众人的监督, 这样, 公共权力的行使就不可能是单向的, 而必须与权力的授权者即社会公众形成相互制约的关系。

1. 从历史角度看, 公共权力先于国家的政治权力存在, 并将在国家消亡后仍会以新的形式存在。

早在原始社会, 部落的公共权力就以部族议会的形式出现。恩格斯指出, 在这种“十分单纯质朴的氏族制度”中, “没有军队、宪兵和警察, 没有贵族、国王、总督、地方官和法官, 没有监狱, 没有诉讼, 而一切都是有条不紊的。”氏族议会是“氏族的一切成年男女享有平等表决权的民主集会”, “酋长在氏族内部的权力, 是父亲般的、纯粹道德性质的; 他手中没有强制的手段。”在这里, 社会的公共权力是与氏族全体成年成员直接相一致的(高兆明2003)。

进入国家社会后,原来的氏族公共权力由国家的政治权力所代替,在漫长的君主制时代,国家的政治权力与君主的个人权利基本是等同的;在资本主义初期,君主的权力受到了制约,此时的国家政治权力逐渐成了维护新兴资产阶级利益的工具;进入19世纪末20世纪初,西方的代议制民主政体已经全面建立,公共权力概念也开始深入人心,政治权力的公共性更多地体现出来。

在未来国家消亡的社会中,现今通过国家这一特殊形式所表现出来的社会公共权力将以另一种方式存在,或者说,现今国家所承载的社会公共权力这一真实内容将会通过另一种载体而被保存(高兆明2003)。

2. 在体制特征上,政治权力与公共权力在权力授权、权力行使、权力性质上有很大的不同。

权力的授权是决定权力性质的基础。关于国家权力的授权基础,在人类思想史上有代表性的观点有所谓的“君权神授说”、“暴力说”和“社会契约说”等。“君权神授”这一愚民的说法在蒙昧时代为漫长的封建君主制的合理性提供了一个极限理由,君主也因此而享有至高无上的权力。马克思主义的国家暴力说以其历史唯物主义的深刻性揭示了阶级国家产生的根本原因,同时也说明了作为阶级统治工具的政治权力是由暴力强制获得的。洛克从自然法的角度,沿着自然状态、自然法、战争状态及社会契约的顺序,论述了政治权力存在的合理性(邓辉2003)。卢梭则更从社会契约论出发,将国家及其政治权力建立在政府与公众之间的委托代理关系之上。

在权力的行使方式上,政治权力的行使是高度集权的和单向的,权力的运用脱离公众的监督,处在政治的黑幕之后。而公共权力的行使必须是公共化的,处在整个社会的公开透明环境中,受到来自授权人即社会公众的制约与监督。

在权力的性质上,政治权力是一种高度垄断的权力,惟我独尊是其显著特征。而公共权力则是一种竞争性的权力,权力承担者的可替代性是其鲜明的特征。

3. 在运行机制上,政治权力的动力机制来自上级,公共权力的动力机制来自社会公众;在运行方式上,政治权力可以是封闭运行的,而公共权力则必须采取开放运行。

动力机制是政治活力的源泉,也是政府行为是否规范和能否取得正效的关键。在政治权力下,行政科层的等级晋升是政治运行的轴心,而赢得上级的满意与欢欣决定着官员的政治前途,这种动力机制典型地表现在封建政体中。在此动力机制下,献媚取宠,阿谀奉承,拉关系结裙党必然大行其道。在公共权力下,权力受到来自制度、法律、公众和舆论的制约,其政绩的评价主要来自社会公众的赞同或反对,执政者的政治命运不是完全由上司决定的,而是掌握在公众的舆论和选票中,由此形成的动力机制必然使公共权力的行使朝向迎合公共需要。

由上述动力机制决定,政治权力只有选择封闭运行才能使公众在政治权力面前退避三舍。而在公共权力之下,公众拥有参与政治的权利,这必然要求公共权力的运行只能选择开放式,以接受公众的参与和监督。

二、建立公共财政必须在制度上形成“纳税人”范畴,实现由政治权力向公共权力的转变

公共财政的实质就是在市场失灵领域为公众提供服务的财政,但这本质不是自然就有的,而是必须凭借政府的公共权力,诚如君主制下的家计财政必须凭借君主的专制政治权力一样。

在市场经济下,公共经济、公共产权、公共权力是构成公共财政的基本内容,公共经济是在公共产权的基础上运行的,公共产权的所有者是全体纳税人,政府是受纳税人委托的公共产权的代理人,其行使代理权的前提必须是首先获得公众赋予的公共权力。从中可以归结出公共财政涉及的主体有两个:纳税人与拥有公共权力的政府,二者的基本关系是:作为纳税人的公众是政府的主人,政府是纳税人的管家和仆人,纳税人作为公共产权的所有者和委托人有权要求政府提供公共服务,政府作为公共产权的行使者和代理人必须为纳税人服务,并接受纳税人的监督(张馨2003)。只有在这样的委托代理关系上形成的公共权力,才能确保公共财政按纳税人的意愿行事,才会建立起真正的公共财政体制。

目前我国社会主义市场经济体制已基本建立,公共财政体制已经成为不可逆转的制度选择,国有经济经过战略性调整从竞争性领域退出也成为必然趋势,公共经济的边界将越来越清晰,政府职能也在发生深刻的变化,特别是我们已明确提出依法行政。但就政府权力的总特征看,仍体现出政治权力的倾向,主要表现在以下方面:(1)在授权方面,基本实行的是任命制,这种干部制度目前虽然赋予了经人代会选举的程序,有些部门和地区在一定范围内也开始实行公开考试选拔录用干部,但实质还是任命制,在此体制下,权力的获得只由少数人甚至一个人说了算,从而导致“跑官、买官、卖官”的现象屡禁不绝。(2)在权力的行使上,虽然提倡的是民主集中制原则,但实际上普遍流行的是一把手说了算,在许多曝光的腐败大案中,我们都可以看到高官们一个电话、一张条子就可以随意调用国家资财,改变重大工程或招标决策的现象;对行政行为的约束目前还基本处于“超软约束”状态,鲜有因行政决策失误而引咎辞职、受到弹劾或罢官者;至于监督机制,目前基本采取的是“体内加连体”的监督机制(如纪检部门没有独立立案权,立案必须经同级党委批准),而且主要集中在对重大刑事犯罪行为的监督。公众的舆论监督十分有限。(3)在运行方式上,虽然开始实行政务公开,但基本是以事后公开为主,且公开的方式与反馈渠道单一,又因公众的民主权利缺乏有力的保障,致使公众参与政务时顾虑

重重,从而使政务公开流于形式。(4)在人事制度上,虽然早已提出废除领导干部的终身制,提倡干部能上能下,但实际上仍是能上不能下,即使有的干部犯了错误,出于所谓的“处理人的问题一定要慎重”的考虑,仍可易地做官,从而造成了政治权力实际上的人事垄断。(5)在动力机制上,虽然邓小平早已提出把人民满意不满意、答应不答应作为判断改革成败得失的唯一标准,但由于政绩的考核评价权和官员的升迁权不在公众手里,而主要是上级领导的肯定和赞赏,而上级的评价又主要是依据听汇报和视察下级工作时走马观花地看到的一些早已准备好的表面文章,在这样的机制下,政绩做秀讨好上级就成为升迁的制胜之道,于是,搞政绩工程,以各种方式取悦上级领导,就成为执政的主要动力机制。

为什么会出现上述问题?为什么我们出台的一系列监督权力的法规政策难以奏效?其中有很多原因,但最根本的原因就在于我国目前还没有真正实现由政治权力向公共权力的转变,而没有实现转变的根本原因又在于没有在制度上形成公共权力的基础——“纳税人”范畴,现实中只有税款缴纳者(张馨 2003)。

纳税人不同于税款缴纳者,税款缴纳者与纳税人的根本区别在于:前者只有纳税的义务而没有相应的权利,只是作为政治权力的消极服从者存在,历史上与税收同时最早出现的就是税(款)的缴纳者。纳税人则是负有纳税义务同时也享有纳税权利的税赋承担者。其享有的基本权利应包括:(1)赞同纳税权。即税收能否课征和课征规模多大应由社会公众决定;(2)选举代表权。即纳税人是公民,具有选举议会代表的权力,只有这样才能确保议会通过的税法符合自己的利益;(3)要求政府服务权。即政府必须且只能为纳税人服务;(4)要求税款节约权。即政府必须尽可能地节约并有效使用税款。只有拥有了这些基本权利,税款缴纳者才能转变为纳税人,才会形成纳税人范畴(张馨 2003)。因此,纳税人已不是政治权力的消极服从者,而是公共权力的积极参与者。从财政的观点看,民主制和公共权力的基础就是纳税人范畴的产生。

与纳税人范畴相对的税收不是一般意义上的国家税收,而是公共税收,即税收的公共化(张馨 2003)。公共化的税收与国家税收虽然在课征主体上都是国家,但有本质的不同,国家税收强调的是如何组织财政收入,强调的是“税收三性”,因而也就更侧重于纳税人的义务;税收公共化则强调收入的公共决定,强调支出为纳税人提供服务,强调纳税人的权利。基于税收的公共化,纳税人不但有权参与税收立法,而且有权参与税款使用的决策并过问税款的使用;就必须明确政府花的是纳税人的钱而不是国家的钱,明确是纳税人在养活政府,政府为纳税人服务是天经地义的事,而不是恩赐(张馨 2003)。

但是目前在税收上,很多地方存在着乱收费税乱摊派

的情况,形成数额巨大的预算外、体制外收入,这部分收入实际上是未经纳税人赞同而获得的。在税款使用上,因不存在政治市场,公众难以表露其公共需求的偏好,参与公共选择,又因多年来在观念上人们已习惯将财政的钱理所当然地视为是国家的钱,习惯将纳税当作是为国家作贡献,所以使财政处在超强的“内部人控制”状态,政府官员随意用公款满足自己的在职消费。在支出上,虽然正在进行三项改革,但充其量仅是政府自身加强管理的改进,其范围也仅限于预算资金,纳税人尚无参与的有效渠道(人大代表对预算的审议因时间、信息、专业知识和搭便车心理的存在而往往流于形式),预算软约束依然存在。正是由于存在上述问题,使公众的纳税意识出现扭曲,使他们感觉到不是在为自己纳税,而是为别人纳税,因此,普遍存在纳税的非情愿心理也就不足为怪了。由上可见,目前我国纳税人应有的四项基本权利尚不完全具备,还没有纳税人,只存在税款缴纳者,税收也还没有实现公共化,也就难以形成与公共财政体制相适应的公共权力。

三、结语

我国的改革必将进入到经济改革需要政治体制改革相适应的新阶段,而建立公共财政体制必将成为这一新阶段的先导和实现二者结合的一个契合点,此时强调纳税人范畴,就不仅仅是一个与税收相关的范畴,因为纳税人的基本权利是需要一系列相应的政治制度来保证的,并反过来影响政治体制演进,而这一过程实际就是政治权力向公共权力转变的过程。只要我们充分认识到这一点,相信伴随着我国民主法制进程的不断推进,我国传统体制下形成的高度集权的政治权力一定能够顺利实现向民主法治化的公共权力的转变,唯此才能建立起与社会主义市场经济相适应的有中国特色的公共财政体制。

参考文献:

- [1]马克思恩格斯选集,(第4卷)[M].
- [2]汉斯·格思,赖特·米尔斯. 马克斯韦伯尔文选[M]. 纽约:牛津大学出版社,1964.
- [3]顿纳·H·隆. 权力,他的形成、基础和作用[M]. 纽约:牛津大学出版社,1979.
- [4]高兆明. 公共权力:国家在现时代的历史使命[J]. 江苏社会科学,1999,(4).
- [5]万斌. 权力和政治权力的一般考察[J]. 浙江社会科学,1995,(2).
- [6]邓辉. 洛克自然法思想的简要评述[J]. 江西财经大学学报,2003,(6).
- [7]张馨. 析“纳税人”权利[J]. 中国经济问题,2003,(1).
- [8]张馨. “税收公共化”系列[J]. 涉外税务,2003,(5)-(8).

(责任编辑:王润秋)